Deutscher Bundestag **Drucksache 17/9399**

17. Wahlperiode 25. 04. 2012

Antrag

der Abgeordneten Thilo Hoppe, Cornelia Behm, Ute Koczy, Uwe Kekeritz, Dr. Valerie Wilms, Marieluise Beck (Bremen), Volker Beck (Köln), Agnes Brugger, Viola von Cramon-Taubadel, Katja Keul, Tom Koenigs, Kerstin Müller (Köln), Omid Nouripour, Lisa Paus, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Verantwortung für die entwicklungspolitische Dimension der EU-Fischereipolitik übernehmen

Der Deutsche Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Fischfang ist in vielen Entwicklungsländern von zentraler Bedeutung für Ernährungssicherheit, Beschäftigung und Einkommen. Mehr als 500 Millionen Menschen, die Hälfte davon Frauen, bestreiten ihren Lebensunterhalt von den Einnahmen aus dem Fischereisektor: beim Fischfang, in der Fischverarbeitung, im Verkauf, im Transport des Fisches zu den Märkten sowie im Bootsbau. Fischprodukte sind für viele Entwicklungsländer die wichtigste Exporteinnahmequelle. Aber vor allem für die Ernährungssicherung spielt Fisch eine zentrale Rolle: Für mehr als eine Milliarde Menschen ist er die mit Abstand wichtigste tierische Proteinquelle. Vor allem die Ärmsten der Armen sind von Fisch als Eiweißlieferant abhängig. Eine kohärente Hunger- und Armutsbekämpfungsstrategie muss daher der herausgehobenen Bedeutung des Fischereisektors Rechnung tragen.

Als weltgrößter Importmarkt für Fisch und Fischprodukte hat die EU eine besondere Verantwortung in der globalen Fischerei. Ihre Gemeinsame Fischereipolitik (GFP) und auch die EU-Handelspolitik haben direkte Auswirkungen auf den Fischereisektor in Entwicklungsländern. Aufgrund des steigenden Fischkonsums und der Überfischung der EU-Gewässer stammt mittlerweile jeder zweite in der EU konsumierte Fisch aus außereuropäischen Fanggründen. Fast die Hälfte der EU-Fischimporte stammt aus Entwicklungsländern; in Deutschland ist es etwa ein Drittel.

Der Rückgang der heimischen Fischbestände hat die EU schon vor 30 Jahren bewogen, der europäischen Fischindustrie zu neuen Fanggründen vor den Küsten von Entwicklungsländern in Afrika und im Pazifik zu verhelfen. Damit werden bis heute Überkapazitäten der EU-Fangflotten ausgelastet, die ansonsten aus ökonomischen Gründen abgebaut würden. Nach dem UN-Seerechtsübereinkommen UNCLOS (United Nations Convention on the Law of the Sea) darf die EU aber nur Fangrechte von Drittländern mit „überschüssigen“ Fischbeständen aushandeln, die diese Länder selbst nicht ausreichend befischen können oder wollen, mit der Einschränkung in den Artikeln 63 und 64 (UNCLOS) und dem Zusatzabkommen über „weit wandernde Fischarten“, welches beinhaltet, dass bei migratorischen Zielarten die Definition eines „Überschusses“ nur auf der

Grundlage einer Berücksichtigung der Fischereiaktivitäten aller die Bestände nutzenden Staaten erfolgen sollte. In der Praxis sind diese Überschüsse aber nur noch eingeschränkt vorhanden. Trotzdem fischt die hochsubventionierte EU-Fangflotte ohne substantiell überprüfbare Fangbeschränkungen vor der Küste Westafrikas. Ein europäischer Supertrawler fängt dabei so viel Fisch pro Tag wie dutzende afrikanische Kleinfischerboote in einem ganzen Jahr. Der gefangene Fisch wird oft schon an Bord der großen Fabrikschiffe verarbeitet und tiefgefroren, wodurch eine Wertschöpfung durch das fischverarbeitende Gewerbe in den Partnerländern kaum noch möglich ist. Hinzu kommt, dass der Fischereisektor in Afrika durchsetzt ist mit Korruption und mafiösen Strukturen, die von europäischen und asiatischen Unternehmen genutzt werden, um sich Vorteile zu verschaffen.

Die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Überfischung sind dabei ebenso katastrophal wie die ökologischen. So wurden zum Beispiel vor der Küste Somalias die Bestände durch europäische und asiatische Trawler derart dezimiert, dass die Lebensgrundlage der somalischen Kleinfischer vernichtet wurde. Die jahrzehntelange unregulierte und oft illegale Ausbeutung der Meeresressourcen vor den Küsten Afrikas durch fremde Fischfangflotten hat zur Verarmung vieler Küstenbewohner beigetragen. und eine vielschichtige Basis für Migration und kriminelle Aktivitäten gelegt. Viele mittellos gewordene Fischer sind den Weg der Piraterie gegangen und bedrohen heute den internationalen Schiffsverkehr am Horn von Afrika und vor der westafrikanischen Küste. Die Folgen der Überfischung sind damit auch von sicherheitspolitischer Relevanz.

Bereits bei der letzten Reform der GFP im Jahr 2002 hat die EU erkannt, dass ihre Fangflotte ein Teil des Problems der Überfischung in den Gewässern vor Entwicklungsländern ist und versucht, ihre Fischereiabkommen entwicklungsfreundlicher zu gestalten. Dass dies nicht gelungen ist und sich die EU-Fischereiabkommen bisher „nicht wesentlich auf die Armutsbekämpfung und die Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele ausgewirkt“ haben, wurde von der Kommission im aktuellen Grünbuch zugegeben.

Es ist daher zu begrüßen, dass die Europäische Kommission bei der aktuellen Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik erstmals ein eigenes Kapitel zur externen Dimension der EU-Fischereiaktivitäten in ihren Legislativvorschlag integriert hat.

Die Befischung der Gewässer von Drittstaaten durch EU-Fangschiffe im Rahmen der EU-Fischereiabkommen soll zukünftig an Nachhaltigkeitsprinzipien ausgerichtet werden. Einige der langjährigen Forderungen von lokalen Kleinfischerverbänden und Nichtregierungsorganisationen sollen endlich verpflichtend werden. So zum Beispiel die Forderung, dass die EU über alle Fischereiabkommen eines Partnerlandes informiert sein muss, bevor sie selbst über etwaige Überschüsse verhandelt. Neue Protokolle im Rahmen der Abkommen sollen laut Kommissionsvorschlag nur noch auf der Grundlage gesicherter wissenschaftlicher Daten über den Zustand der Bestände verhandelt werden. Angesichts der Tatsache, dass es bisher kaum belastbare Daten über den Zustand der Fischbestände in den Gewässern von Entwicklungsländern gibt und entsprechende Informationen jahrelanger Forschung bedürfen, stellt sich allerdings die Frage, auf welcher wissenschaftlichen Grundlage die EU in nächster Zeit über etwaige Überschüsse verhandeln will. Schätzungen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) legen nahe, dass viele der kommerziell befischten Bestände in den Gewässern vor der westafrikanischen Küste bereits voll ausgeschöpft oder überfischt sind. Vor diesem Hintergrund müssten die Fangquoten im Rahmen der Fischereiabkommen, vor allem bei den beiden gemischten Abkommen (Fang mehrerer Zielarten) mit Mauretanien und Guinea Bissau, deutlich reduziert oder gegebenenfalls die Fischereiaktivitäten der EU eingestellt werden.

Eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine ökologische und sozialverträgliche Ausgestaltung der externen Dimension der GFP ist es, in allen Entscheidungen kohärent zu den entwicklungspolitischen Zielsetzungen der EU zu sein. Bislang ist dieses Gebot aber nicht einmal in den Zielbestimmungen der externen Dimension des Legislativvorschlags erwähnt. Außerdem fehlt dort ein klares Bekenntnis zum Schutz grundlegender Menschenrechte. Insbesondere das Recht auf angemessene Ernährung muss als Maßstab für alle Aktivitäten von EU-Fangschiffen in den Küstengewässern von Entwicklungsländern konkret benannt werden.

EU-Fischereiabkommen müssen darüber hinaus im Einklang mit internationalem Recht stehen. Abkommen wie das Ende Februar 2012 ausgelaufene Fischereiabkommen der EU mit Marokko, welches Fischbestände vor der von Marokko völkerrechtswidrig besetzten Westsahara mit einschließt, sind inakzeptabel. Das EU-Parlament hatte im Dezember 2011 zu Recht sein Veto gegen eine Verlängerung des Fischereiabkommens mit Marokko eingelegt.

Eine Reform der offiziellen Fischereiabkommen allein reicht aber nicht aus, um die vielfältigen Fischereibeziehungen von EU-Akteuren mit Entwicklungsländern auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen. Nur die Hälfte der rund 800 Fangschiffe unter den Flaggen von EU-Mitgliedstaaten fischt im Rahmen der derzeit elf Fischereipartnerschaftsabkommen (FPAs) mit Entwicklungsländern. Die andere Hälfte agiert unter intransparenten privaten Vereinbarungen über den Zugang zu Fischgründen. Darüber hinaus fischen schätzungsweise 300 Schiffe mit EU-Kapitalanteilen unter der Flagge von Drittstaaten, zum Beispiel im Rahmen von Joint Ventures, oder werden nach der Ausschöpfung der unter den FPAs vereinbarten Fangmöglichkeiten einfach „umgeflaggt“. Die Reduzierung der Fangquoten unter den zukünftigen nachhaltigen Fischereiabkommen wird den Anreiz, außerhalb der Abkommen auf Fangfahrt zu gehen, zusätzlich erhöhen.

Damit private Vereinbarungen und Investitionen das Ziel einer nachhaltigen EU-Fischereipolitik nicht untergraben, müssen Informationen über Zahlungsflüsse und Fangmengen sowohl in der EU als auch in Entwicklungsländern öffentlich zugänglich gemacht werden. Die Erfahrungen aus der Verordnung zur Verhinderung der illegalen Fischerei (IUU-Fischerei) könnten helfen, mehr Transparenz in den Fischereiaktivitäten europäischer Unternehmen in Entwicklungsländern zu schaffen.

Langfristig sollten nachhaltige Fischereiabkommen, die diesen Namen verdienen, die alleinige Grundlage für alle Fischereiaktivitäten von EU-Akteuren in Entwicklungsländern sein. Sie sollten daher auch Ländern angeboten werden, die bisher keine Vereinbarungen mit der EU haben, insbesondere dann, wenn Fangschiffe mit europäischen (Teil-)Eignern unter anderen Rechtsformen (private Lizenzen, Joint Ventures) in ihren Gewässern fischen. Die Abkommen müssen dafür auch zukünftig Ausschließlichkeitsklauseln enthalten, die EU-Schiffe daran hindern, außerhalb des Regelungsrahmens des bestehenden Abkommens zu fischen. Da die Fähigkeiten der Entwicklungsländer, ihre Fischgründe eigenständig zu bewirtschaften und zu kontrollieren, eingeschränkt sind, sollte die EU diese Länder weiterhin beim Aufbau ihres Fischereisektors einschließlich von effektiven Überwachungsmechanismen unterstützen. Vor allem die handwerkliche Fischerei und ihr Beitrag zur nachhaltigen Nutzung der marinen Ressourcen sollte gefördert werden. Die EU-Unterstützung darf dabei nicht abhängig vom Zugangsrecht der EU-Fischflotten zu den Fischgründen der Partnerländer sein. Die bisherige Koppelung von Zugangsrechten und Entwicklungsgeldern verschleiert die eigentliche Interessenlage und konterkariert den Aufbau der Fischereikapazitäten in den Partnerländern.

Sowohl in der Kommissionsmitteilung als auch in den Ratsschlussfolgerungen zur externen Dimension der GFP sind bereits einige der genannten Reforman-

sätze aufgeführt. Wichtige Forderungen, vor allem in Bezug auf stärkere Transparenz und Kontrolle privater Abkommen sowie zum Handel mit Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen, wie sie im Berichtsentwurf des Europäischen Parlaments (Lövin-Bericht) enthalten sind, fehlen aber. Die Bundesregierung muss sich in den weiteren Verhandlungen dafür einsetzten, dass die Empfehlungen des Lövin-Berichts berücksichtigt werden und sich wesentliche Reformansätze auch tatsächlich in der reformierten Grundverordnung der GFP widerspiegeln.

Um das Ziel einer sozial und ökologisch nachhaltigen Fischerei weltweit zu erreichen, muss die EU ihr politisches Gewicht auch international stärker dafür einsetzen, dass sich alle Nutzer mariner Ressourcen an verbindlich festgelegte Regeln halten. Die anstehende UN-Konferenz für nachhaltige Entwicklung (Rio+20) bietet dafür ein wichtiges Forum.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich im Rahmen der Verhandlungen zur Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik dafür einzusetzen, dass auch alle EU-Fischereiaktivitäten in Drittländern und in internationalen Gewässern hin zu einer ökologisch, sozial und menschenrechtlich verträglichen Fischerei reformiert werden und im Einklang mit den entwicklungspolitischen Zielen der EU stehen;
2. sich konkret dafür einzusetzen, dass
   - die im Legislativvorschlag enthaltenen Bestimmungen zur wissenschaftlichen Bestandsaufnahme und zum Informationsaustausch zwischen der EU und den Entwicklungsländern über den Gesamtfischereiaufwand für die betroffenen Bestände verbindlich werden;
   - ein Kohärenzgebot in Bezug auf die entwicklungspolitischen Ziele der EU (gemäß Artikel 208 AEUV) in die Zielbestimmungen des Kapitels über die externe Dimension der Grundverordnung aufgenommen wird;
   - die Grundverordnung einen Passus enthält, der den Schutz grundlegender Menschenrechte und insbesondere das Recht auf angemessene Ernährung als Grundlage für EU-Fischereiabkommen mit Partnerländern festschreibt;
   - Ausschließlichkeitsklauseln in allen Fischereiabkommen beibehalten werden und standardmäßig in allen zukünftigen nachhaltigen Fischereiabkommen enthalten sind;
   - die finanzielle Unterstützung des Fischereisektors in Partnerländern von allen Zahlungen für Fischereizugangsrechte entkoppelt wird;
   - die EU-Reeder einen wesentlichen Anteil an den Kosten des Zugangs zu Fremdgewässern selbst zahlen;
   - Kleinfischerverbände und andere Teile der Zivilgesellschaft in den Partnerländern auf allen Ebenen der Verhandlungen und des Monitorings der Protokolle von EU-Fischereiabkommen mit einbezogen werden;
   - die neuen freiwilligen FAO-Leitlinien zum verantwortungsvollen Umgang mit Landrechten, Fischgründen und Wäldern, insbesondere ihre Vorgaben zu Transparenz, Partizipation der Zivilgesellschaft und zur Folgenabschätzung der Ressourcennutzung auf die Ernährungssicherheit, von der EU im Hinblick auf die Zugangsrechte zu Fischgründen in Entwicklungsländern umgesetzt und die Umsetzung überwacht werden;
   - die freiwilligen FAO-Leitlinien zum verantwortungsvollen Umgang mit Landrechten, Fischgründen und Wäldern zu diesem Zweck in die Gesetzesbezüge der Grundverordnung der GFP aufgenommen werden;

3. sich darüber hinaus dafür einzusetzen, dass

   – EU-Fischereiabkommen mit Entwicklungsländern und ihre Umsetzung konsequent auf ihre ökologische und soziale Verträglichkeit überprüft und ggf. ausgesetzt werden, wenn sie ökologischen, sozialen und Menschenrechtskriterien, insbesondere dem Recht auf angemessene Ernährung, nicht entsprechen;

   – unabhängige jährliche Evaluierungsberichte über die Umsetzung der Bestimmungen aus den Fischereiabkommen und über die Verwendung der Entwicklungsgelder zum Aufbau des lokalen Fischereisektors als Entscheidungsgrundlage für die Neuverhandlung der Protokolle von EU-Fischereiabkommen dienen und öffentlich zugänglich sind;

   – nachhaltige Fischereiabkommen auch Ländern angeboten werden, die bisher keine Abkommen mit der EU haben, insbesondere wenn Fangschiffe mit europäischen (Teil-)Eignern unter anderen Rechtsformen (private Lizenzen, Joint Ventures) in ihren Gewässern fischen;

   – Kapazitäten für wissenschaftliche Untersuchungen über den Zustand der Fischbestände vor den Küsten von Entwicklungsländern sowohl innerhalb der EU als auch in den Partnerländern gestärkt werden;

   – eine Überschussfeststellung bei migratorischen Zielarten, als Voraussetzung für Abkommen, nur unter Einbeziehung der Staaten getroffen wird, die ebenfalls die gleichen Bestände befischen;

   – bei der Neuverhandlung des Protokolls für das Fischereiabkommen mit Marokko die Befischung der Gewässer der von Marokko völkerrechtswidrig besetzten Westsahara ausdrücklich ausgenommen wird;

   – alle EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik ihren Verpflichtungen als Flaggen- oder Hafenstaaten nachkommen und die Umsetzung der Bestimmungen der GFP durch ihre Fangschiffe auch in Fremdgewässern und auf hoher See kontrollieren;

   – Maßnahmen entwickelt werden, mit denen die Aktivitäten aller EU-Fischereifahrzeuge in Fremdgewässern und auf Hoher See besser kontrolliert werden können, u. a. durch die Erhebung und Veröffentlichung von Daten über Fangmengen und Kompensationszahlungen und Kriterien, die ein missbräuchliches „Umflaggen“ von Fangschiffen verhindern;

   – die Fischerei als „Rohstoffwirtschaft“ in die EU Transparenz-Richtlinie (Richtlinie 2004/109/EG) aufgenommen wird;

   – Entwicklungsländer sowohl technisch als auch finanziell dabei unterstützt werden, eine effektive Kontrolle über ihre Küstengebiete wahrnehmen zu können;

   – die Erfahrungen mit den verabschiedeten Verordnungen zur Bekämpfung der illegalen, unregulierten und ungemeldeten (IUU-)Fischerei und zur Harmonisierung der Kontroll- und Sanktionsvorschriften für Verstöße gegen die Vorgaben der EU-Fischereipolitik ausgewertet und dementsprechende ergänzende Maßnahmen beschlossen werden;

   – sich die EU auch international auf bi- und multilateraler Ebene für Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen einsetzt, um gegen die IUU-Fischerei vorzugehen;

   – mehr Mittel für den Aufbau einer ökologisch und sozial nachhaltigen handwerklichen Fischerei in Entwicklungsländern und insbesondere für die Unterstützung der in der Fischverarbeitung tätigen und mit Fisch handelnden Frauen bereitgestellt werden;

- die EU den Aufbau nationaler Wertschöpfungsketten im Fischereisektor der Partnerländer und einen fairen Wettbewerb auf den Exportmärkten fördert;
- unter Berücksichtigung der Verarbeitungskapazitäten in den Partnerländern in allen Fischereiabkommen für einen signifikanten Teil der Fangmenge ein Anlandegebot für alle in den Gewässern der Partnerländer agierenden EU-Fangschiffe festgelegt wird, damit ein erheblicher Teil der Wertschöpfung in den Entwicklungsländern erfolgt;
- die Handels- und Investitionsbestimmungen in den derzeit mit den AKP-Staaten verhandelten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen und innerhalb der Welthandelsorganisation den Aufbau eines sozial und ökologisch nachhaltigen Fischereisektors in Entwicklungsländern nicht konterkarieren;
- die Subventionen für die EU-Hochseeflotte signifikant reduziert und ein Mindeststeuersatz für die Energiesteuer für Schiffsdiesel eingeführt wird;
- der Prozess der freiwilligen FAO-Leitlinien zum Schutz der handwerklichen Fischerei, vor allem die Vorschläge zum präferenziellen Zugang der artisanalen Fischerei zu den ihnen vorbehaltenen Zonen vor den Küsten, weiter befördert wird, zur Umsetzung und zum Monitoring der Leitlinien auf EU-Ebene beizutragen und deren Bestimmungen nach Beschlussfassung in die bestehenden Fischereiabkommen integriert werden;
- die in der Reform der GFP vorgeschlagene Förderung der Aquakultur in der EU mit ihrem enormen Bedarf an Fischmehl nicht zu Lasten der kleinen pelagischen Fischarten vor den Küsten von Entwicklungsländern geht, die für die regionale Ernährungssicherheit wichtig sind;
- die EU ihre Thunfischquoten im Rahmen ihrer Fischereiabkommen und innerhalb der regionalen Fischereiorganisationen reduziert, um den Aufbau einer nachhaltigen Thunfischerei in Entwicklungsländern zu ermöglichen;
- die Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Millenniums-Entwicklungszielen (2010/2037 (INI)) unterstützt wird und insbesondere die darin enthaltenen Forderungen zur Fischereipolitik (Abschnitt II Nummer 21 und 24) umgesetzt werden;
- die EU ihr politisches Gewicht in den regionalen Fischereiorganisationen einsetzt, um einheitliche Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Fischerei in internationalen Gewässern zu entwickeln;
- auf der anstehenden Rio+20-Konferenz ein Prozess zur Neuformulierung detaillierter Regeln für eine ökologisch und sozial nachhaltige Fischerei im Rahmen von UNCLOS angestoßen wird und die Einrichtung von Meeresschutzgebieten auf der Hohen See und in den Ausschließlichen Wirtschaftszonen der Vertragsstaaten vorangebracht wird.

Berlin, den 24. April 2012

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333